

AITUE
FUNDACION

Estudio Fundación Aitue a la Ley Indígena y propuestas de Modificación

Resumen Ejecutivo / 6 de octubre de 2014

El estudio realizado por la Fundación Aitue sobre cambios a la Ley Indígena 19.253, considera elementos históricos y ciertos hechos ocurridos en los 20 años de aplicación de la Ley, que dan cuenta de la urgente necesidad de cambios que requiere esta normativa e identifica algunos conceptos incorporados en los compromisos asumidos por el Estado como son el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que se deben tener presentes frente a la creación de una nueva institucionalidad indígena (Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo de Pueblos).

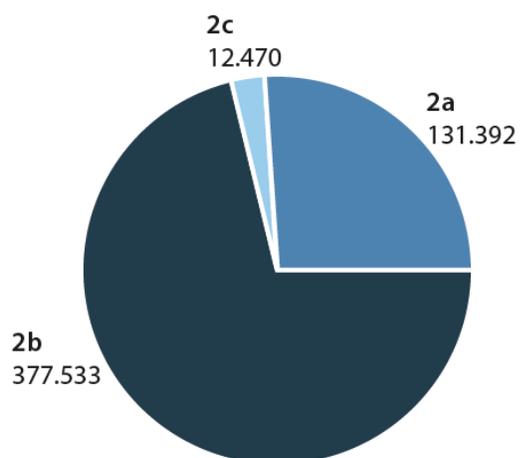
En particular, el estudio analiza seis elementos claves de la Ley 19.253 como son las calidades indígenas, la creación de nuevas comunidades, la compra de tierras, los nuevos conceptos internacionales, la institucionalidad indígena y el desarrollo de las comunidades, todos aspectos fundamentales para entender y definir propuestas de solución al conflicto histórico que se vive en La Araucanía y anticipar futuros escenarios que los cambios en estas materias pueden traer consigo.

1. Calidades Indígenas

EL CENSO del 2002 identificó a un 4,6% de la población como indígena, cifra que incrementa sustancialmente en el Censo 2012 en el que 1.842.607 personas (11,1%) se declaran pertenecientes a un pueblo indígena.

Existen distintas razones que explican este aumento tan considerable de población. Una de ellas es la discriminación positiva que existe por parte del Estado en favor de la población indígena que ha llevado a que cada vez más personas en Chile quieran ser indígenas para lograr los beneficios adicionales que con ello se obtienen. En esta línea el artículo 2c de la Ley Indígena (Auto identificación) se ha traducido en que en los últimos 20 años más de 12.000 personas no indígenas hayan obtenido tal calidad, accediendo a beneficios y derechos tales como tierras, becas indígenas, proyectos de desarrollo, etc.

Gráfico 1: Número de calidades indígenas otorgadas desde 1994 a la fecha.



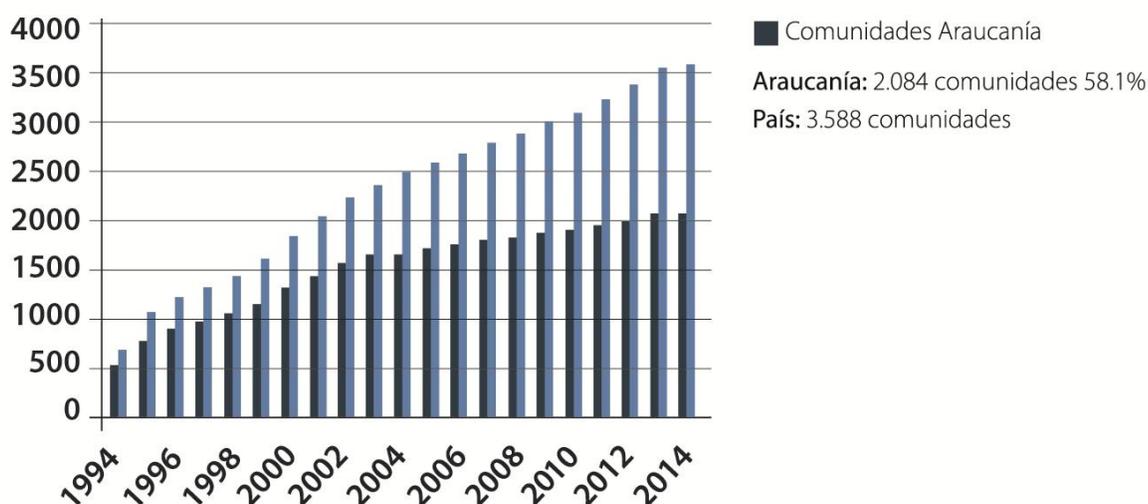
Fuente: Registro público de calidades.

Por lo anterior, la propuesta en este ámbito considera la eliminación del artículo 2c que permite la auto identificación como criterio para optar a la calidad de indígena y la incorporación de filtros legales a las otras categorías de indígenas que establece la ley para permitir que los beneficios que en ella se establecen sean recibidos por quienes efectivamente tienen derecho a ellos.

2. Creación de Nuevas Comunidades

Otro aspecto a considerar de la actual Ley Indígena es que permite la formación de nuevas comunidades con sólo 10 miembros (artículo 10). En la práctica esto ha favorecido la división y la creación de centenares de comunidades con el único fin de recuperar tierras. Se ha hecho habitual que una comunidad se transforme en al menos dos comunidades: tradicional y autónoma, reivindicando cada una de ellas la entrega de tierras sobre la base de un mismo Título de Merced, generándose así y en este ámbito un problema sin solución.

Gráfico 2: Número de comunidades indígenas creadas desde 1994 a la fecha.



Fuente: Registro público de comunidades.

En este ámbito la propuesta considera los siguientes elementos:

- Establecer que las comunidades indígenas se creen por decreto supremo con un filtro distinto.
- Terminar con la división de comunidades y la creación de una nueva personalidad jurídica a partir de una ya creada.
- Eliminar el número mínimo de 10 personas para formar una comunidad y establecer la obligatoriedad de un estudio del árbol genealógico hasta 6 generaciones. Además exigir que un 50% de las personas vivas de una comunidad se incorporen a la nueva que se está formando.
- Regular la publicidad y comunicación en la creación de nuevas comunidades.

3. Compra de Tierras

En materia de compra de tierras, existen dos mecanismos de financiamiento en la Ley: el del artículo 20a (fondo para la compra de tierras que no están en conflicto) y el del artículo 20b (fondo para la compra de tierras en conflicto). El primero de ellos no genera mayores problemas y es de baja aplicación. Con respecto al segundo fondo (20b), es fundamental entender y mantener el criterio que con él se financian mecanismos de solución a problemas sobre tierras indígenas que provengan de Títulos de Merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas. Esta referencia a los títulos de merced que hace el artículo 20b de la Ley Indígena fija un límite y un marco de acción para la compra de tierras y evita que otros conceptos como el de tierras ancestrales dejen al país en una situación de total incertidumbre si consideramos que en Chile todo el territorio ancestralmente estaba ocupado por indígenas.

Al respecto la propuesta consiste en:

- Mantener la compra de tierras de acuerdo a los Títulos de Merced, sin importar el órgano que esté encargado de este tema en el futuro.
- Devolver sólo una vez la tierra por Título.
- Respetar el orden de concesión de aplicabilidad para la compra de tierras.
- Estudiar mecanismos compensatorios alternativos (vivienda, educación, desarrollo productivo)

4. Conceptos Internacionales.

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas incorporan diversos conceptos tales como tierra ancestral o tierra tradicionalmente, territorio, libre determinación, derechos colectivos, auto gobierno y nación, todos ellos fundamentales de determinar en alcance antes de la definición de una nueva institucionalidad.

El concepto de Tierra Ancestral reviste la mayor de las preocupaciones ya que ninguno de los más de 100 textos jurídicos (leyes, decretos y reglamentos) hechos por el Estado de Chile a favor de los indígenas lo menciona, y de aplicarse este concepto en el país podría extender la reivindicación de tierras más allá de los títulos de merced, alejando definitivamente una posibilidad concreta de cerrar alguna vez este tema.

5. Institucionalidad.

Tal como se señalara, para la creación de una nueva institucionalidad indígena es indispensable tener definidos los alcances de conceptos como tierra ancestral, libre determinación, auto gobierno, nación mapuche, derechos colectivos, territorio y sus implicancias futuras para el país. Además, es fundamental en esta nueva institucionalidad que la demanda de tierras o “deuda histórica” quede cancelada y no se arrastre a la siguiente institución. Por ello, la compra de tierras debiera continuar en Conadi hasta su término.

Por otra parte, el Ministerio de Asuntos Indígenas debiera concentrar su esfuerzo en mejorar la productividad de las tierras entregadas, coordinar a todas las instituciones del Estado en busca del desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas, a través del diseño de políticas públicas y el seguimiento de la implementación de dichas políticas.

De la misma forma es necesario que el Consejo de Pueblos Indígenas sea resolutivo en proyectos de desarrollo y consulta previa indígena para terminar con el estancamiento que hoy existe.

6. Desarrollo de las comunidades

El problema de pobreza en las comunidades mapuche más que fundarse en el número de hectáreas que entrega el Estado a las familias como se ha señalado por diversas autoridades, se basa en los factores que afectan la productividad de las tierras entregadas como son la falta de capital de trabajo, la falta de asistencia técnica, etc. Además, la Ley Indígena amarró las manos de los mapuche al no poder arrendar o dejar en garantía sus tierras para obtener créditos y así poder desarrollarse, así como tampoco poder disponer de los recursos que significan las tierras indígenas en zonas urbanas.

En este aspecto se propone:

- Autorizar la venta de tierras indígenas en zonas de límite urbano.
- Permitir el arriendo de tierras adquiridas en comunidad.
- Otorgar créditos con garantía estatal para pequeños agricultores que van demostrando año a año que pueden trabajar sus tierras.
- Perfeccionar los derechos reales de uso.

Finalmente frente a las limitaciones enunciadas, las autoridades debe asumir que las políticas indígenas son políticas de Estado y por tanto se requiere implementar una estrategia que termine con la conflictividad en La Araucanía, cuyo diseño provenga de la región e incluya a la población mapuche y no mapuche y que considere estas y otras propuestas en favor del desarrollo y la paz social de la región.